



MUNICÍPIO DE GUARULHOS

GABINETE DO PREFEITO

Processo SEI nº 1120.2025/0005309-4.

MENSAGEM Nº 182, DE 06 DE NOVEMBRO DE 2025.

Excelentíssimo Senhor

VEREADOR FAUSTO MIGUEL MARTELLO

Presidente da E. Câmara Municipal de

GUARULHOS

1. Comunico a Vossa Excelência e dignos Pares que usando da faculdade conferida pelos artigos 44, § 1º, e 63, VII, ambos da Lei Orgânica do Município de Guarulhos, **DECIDO** **apor Veto Total ao Projeto de Lei nº 590/2023**, aprovado e encaminhado pela Edilidade através do **Autógrafo nº 097/2025**.

2. Louvável a iniciativa e grande a sensibilidade dos nobres Vereadores Rafa Marques e Ticiano, autores do referido Projeto de Lei que dispõe sobre ***“a regulamentação da jornada de trabalho em regime de revezamento e plantão dos membros da Guarda Civil Municipal”***.

3. Em que pese a justa e notável preocupação dos Legisladores acerca da matéria, não posso dar assentimento ao disposto na proposta, que possui o seguinte teor:

“Art. 1º O artigo 9º da Lei Municipal nº 7.792, de 20 de dezembro de 2019, passa a vigorar acrescido dos seguintes parágrafos:

MUNICÍPIO DE GUARULHOS

GABINETE DO PREFEITO

“§ 1º Quando a jornada de trabalho em regime de revezamento for realizada na modalidade de 12 (doze) horas de trabalho, seguida de 36 (trinta e seis) horas de descanso (12x36), com intervalo intrajornada de 1 (uma) hora para refeição e descanso, não descontado da jornada, ficam garantidas 2 (duas) folgas mensais, não sendo remuneradas como horas extras aquelas excedentes à 8ª diária, no limite da 12ª, bem como as laboradas aos domingos e pontos facultativos.

§ 2º Fica assegurada ao menos 1 (uma) folga mensal a ser usufruída nos finais de semana.

§ 3º Na jornada 12x36, caso o trabalho recaia em feriado, as horas efetivamente trabalhadas serão remuneradas com adicional de 100% (cem por cento), a ser pago no mês subsequente.

§ 4º A modalidade de jornada prevista no § 1º deste Artigo será aplicada aos servidores da Guarda Civil Municipal, com exceção daqueles que desempenham atividades na Ronda Escolar, em funções administrativas ou em escala de expediente.” (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.”

4. Analisando a matéria sob o aspecto jurídico, a Procuradoria Geral do Município verificou que o Autógrafo em comento padece de vícios de inconstitucionalidade formal e material.

5. A inconstitucionalidade formal se configura sempre que uma lei ou um ato normativo achar-se em desconformidade com o texto constitucional, no tocante às regras que disciplinam o devido processo legislativo - tanto em relação à competência para a deflagração da atividade legiferante (inconstitucionalidade formal subjetiva ou orgânica) quanto no que concerne ao procedimento fixado para a elaboração, alteração ou substituição das espécies legais (inconstitucionalidade formal objetiva ou propriamente dita).

MUNICÍPIO DE GUARULHOS

GABINETE DO PREFEITO

6. A iniciativa de leis que disponham sobre: (i) a criação, estrutura, atribuições, funcionamento, planejamento, regulamentação e gerenciamento de órgãos e serviços públicos da administração pública municipal; (ii) a estrutura, planejamento, organização e funcionamento da administração municipal; e (iii) a criação ou aumento de despesa pública, pertence ao Chefe do Poder Executivo. Trata-se de iniciativa privativa e indelegável.
7. A proposta de regulamentação de jornada de trabalho, plantão e revezamento dos membros da Guarda Civil Municipal altera condições de trabalho dos servidores, interferindo diretamente em sua rotina funcional, remuneração e regime jurídico.
8. Tais temas não se enquadram como meramente administrativos ou de interesse local genérico, mas sim como matéria funcional dos servidores, de competência do Poder Executivo, que detém a direção da Administração Pública e a prerrogativa de organizar seus quadros de pessoal.
9. Os membros da Guarda Civil Municipal são servidores públicos do município e o regime jurídico deles é estabelecido por lei municipal.
10. A jornada de trabalho e o regime de escala são elementos essenciais do regime jurídico dos servidores.
11. A fixação de escalas e turnos envolve a administração e gerência do efetivo, incumbência típica do Poder Executivo, que é o responsável pela execução e eficiência dos serviços públicos, no caso, a segurança pública municipal.
12. Nesse passo, as leis que dispõem sobre o regime jurídico, provimento de cargos, remuneração e organização administrativa dos servidores públicos, incluindo a fixação ou alteração de jornadas e escalas de trabalho, são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.

MUNICÍPIO DE GUARULHOS

GABINETE DO PREFEITO

13. No caso vertente, o Autógrafo violou a prerrogativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, imiscuindo-se, de forma inconstitucional na prática de atos de administração, agredindo a prerrogativa de auto-organização do Poder Executivo Municipal.

14. A iniciativa parlamentar em matéria que lhe é estranha representaria ingerência indevida e viola, conforme posicionamento jurisprudencial uníssono, o princípio constitucional da separação de poderes consubstanciado no artigo 2º da CF, denominado “Reserva da Administração”, nos termos do entendimento do Pleno do STF:

“O princípio constitucional da reserva da administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. (...) Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultra vires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais.” (STF - Tribunal Pleno. ADI-MC nº 2.364/AL. DJ de 14/12/2001, p. 23. Rel. Min. CELSO DE MELLO)

15. Essa sistemática normativa, de acordo com o disposto no artigo 47, incisos II, XI, XIV e XIX, da Constituição Estadual, aplicável aos Municípios por força do artigo 144 da referida Carta¹, deveria decorrer da iniciativa do Chefe do Poder Executivo.

¹ “Art. 47. Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição: (...)

II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual; (...)

XI - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição; (...)

XIV - praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo; (...)

XIX - dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos;

b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos. (...)

Art. 144. Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por lei orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.”

MUNICÍPIO DE GUARULHOS

GABINETE DO PREFEITO

16. Compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo, pelo princípio da simetria, a direção superior da administração municipal para dispor sobre a organização e o funcionamento da administração pública.

17. Por outro lado, a inconstitucionalidade material perfaz-se quando o conteúdo de uma lei ou ato normativo não guarda a necessária congruência com algum preceito e/ou princípio contido no texto da Constituição Estadual ou Federal. Assim, aquele ato normativo que afrontar qualquer preceito ou princípio da Constituição Paulista deve ser declarado inconstitucional.

18. O princípio da independência e harmonia entre os poderes está incorporado à Constituição do Estado, não elidindo esta assertiva o reconhecimento de que, em face da Constituição da República vigente, não seja permitido ao Estado-Membro da Federação dispor diferentemente (artigo 25, *caput*, e inciso IV do artigo 34 da Constituição Federal de 1988).

19. É ponto pacífico na doutrina, bem como, na jurisprudência, que ao Poder Executivo cabe primordialmente a função de administrar, que se revela em atos de planejamento, organização, direção e execução de atividades inerentes ao Poder Público; de outro lado, ao Poder Legislativo, de forma primacial, cabe a função de editar leis, ou seja, atos normativos revestidos de generalidade e abstração.

20. Nesse passo, a inconstitucionalidade do Autógrafo em questão decorre também da violação da regra da separação de poderes, prevista nos artigos 5º² e 47, II e XIV, ambos da Constituição Paulista e aplicável aos Municípios conforme previsto no artigo 144 do mesmo diploma legal.

² “Art. 5º São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. (...)”

MUNICÍPIO DE GUARULHOS

GABINETE DO PREFEITO

21. Assim, o Autógrafo nº 097/2025, ao tratar da situação funcional dos servidores municipais, invade esfera da gestão administrativa, que cabe ao Poder Executivo, envolvendo o planejamento, a direção, a organização e a execução de atos de governo, afrontando o princípio de separação de poderes.

CONCLUSÃO

Considerando as argumentações técnica e jurídica expostas, **DECIDO pela oposição de VETO TOTAL ao Autógrafo nº 097/2025, correspondente ao Projeto de Lei nº 590/2023**, pela incompatibilidade com os artigos 5º e 47, II, XI, XIV e XIX, ambos da Constituição Estadual, aplicáveis aos Municípios por força do artigo 144.

Essas, Senhor Presidente, são as razões que me levam a vetar totalmente a propositura aprovada por essa Casa de Leis, e, em obediência ao disposto nos §§ 1º e 4º do artigo 44 da Lei Orgânica do Município de Guarulhos, restituo a matéria ao reexame e apreciação dessa Egrégia Câmara Municipal.

Ao ensejo, reitero a Vossa Excelência e dignos Pares protestos de elevada estima e lúdima consideração.



LUCAS SANCHES
Prefeito